权力及权限

2.1 申诉专员由香港特别行政区行政长官委任。根据香港法例第 397 章《申诉专员条例》(「条例」),申诉专员在行使其职权时有完全独立的法定自主权。

权力及职能

2.2 申诉专员的职责包括处理投诉及主动调查条例附表 1 载列的公营机构的行政失当事宜。二零零二年七月一日,行政长官因推行主要官员问责制而改组政府总部。在新的政府架构下,问责局长和新设的常任秘书长取代了原本由公务员出任的主要官员。这些改变初期并不影响本署的职权范围,因为在当时所有这些决策局都纳入条例附表 1 中「政府总部」的范畴。不过,自教育署的职能在二零零三年二月并入教育统筹局后,教育署不复存在,因此,市民对前教育署的投诉将列入「政府总部」之下。在主要官员问责制推行后,政府其他部门也有可能重组。从教育统筹局重组的方式看来,政府显然希望申诉专员的职权范围保持不变。

2.3 一如国际间多数的申诉专员,香港的申诉专员拥有广泛的调查权力,包括有权索取与调查有关的资料、传召证人。而在完成调查后,更会跟进个案,使有关机构切实地把本署的建议付诸实行,为市民提供更高效率和更具效益的服务。

图表 2.1 「行政失当」的定义 — 条例第 2 条

「行政失当」指行政欠效率、拙劣或不妥善,并在无损此解释的一般性的情况下,包括:

(a) 不合理的行为,包括拖延、无礼及不为受行动影响的人着想的行为;

(b) 滥用权力(包括酌情决定权)或权能,包括作出下述行动:

- (i) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的行动,或按照属于或可能属于不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的惯例而作出的行动;或

- (ii) 完全或部分基于法律上或事实上的错误而作出的行动;或

(c) 不合理、不公平、欺压、歧视或不当地偏颇的程序。

2.4 申诉专员公署并非法庭,申诉专员提出的建议异于法庭的裁决,并没有约束力。但实际上,有关机构一般都会积极地落实本人提出的建议。

权限

2.5 申诉专员的权力并非完全不受限制。条例第 10 条订明申诉专员在调查投诉时所受到的限制,而条例附表 2 则列出申诉专员不得调查的行动。

图表2.2	调查投诉的主要限制 —— 条例第 10 条

- 投诉人对投诉事项已知悉超过两年
- 投诉由匿名者提出
- 投诉人无从识别或下落不明
- 投诉并非由感到受屈的人或适当的代表提出
- 投诉人及投诉事项与香港并无任何关连
- 根据法例，投诉人有权提出上诉或可以循法律程序（司法覆核除外）寻求补救办法
- 投诉事项微不足道、琐屑无聊、无确实理据，又或是恶意作出的

图表2.3	申诉专员不得调查的行动 —— 条例附表 2

- 与保安、防卫或国际关系有关的行动
- 法律程序或检控任何人的决定
- 行政长官行使权力赦免罪犯
- 合约或商业交易
- 人事方面的事宜
- 政府授予勋衔、奖赏或特权
- 行政长官亲自作出的行动
- 有关施加或更改土地权益的决定
- 与《香港公司收购、合并及股份购回守则》有关的行动
- 香港警务处或廉政公署就防止及调查任何罪行而采取的行动

本署会审慎地评审每一宗投诉，以确定投诉事项是否在本署的职权范围内。如果投诉事项不在本署的职权范围内，则本署会尽快通知投诉人，向他解释为何不能跟进其投诉事项，并会尽可能告诉他应向哪些机构提出投诉。

2.6　要清楚界定条例附表 2 所列不受本署调查的行动的范围，有时并不容易。本人采取较开放的态度，只要投诉事项的性质与行政事务有关，本人都会尽量考虑跟进。

调查工作

2.7　申诉专员由一位副申诉专员、两位助理申诉专员和七个评审及调查组别协助工作。各级人员按申诉专员所授权力，代表申诉专员执行有关任务。一般来说，各组的总调查主任负责审核和监察属下调查主任的工作。所有调查报告和投诉的调查结果，均会先经首长级人员审核，然后由申诉专员最后定稿。自二零零零年开始，本署已提高了电脑化投诉处理系统的效能。这个系统记录每宗投诉个案的资料，除了方便整理统计数字外，还可以让本人和管理人员更能密切地监察各项调查工作，以及充分掌握工作的进展。

内部监察

2.8　本署透过定期会议，监督各调查小组的工作。副申诉专员和两位助理申诉专员每星期均与调查小组成员举行会议，借此监察

各组的工作进度。这些定期会议提供机会让本署各级人员坦诚地交换意见、分析个案和讨论一些具争议性的问题，以便决定应该采取哪些跟进行动。更重要的是，这样可以确保本署人员均会按相同的准则处理投诉。此外，大家亦可以借着这些机会交换心得。

2.9　为清楚了解属下人员的工作情况，本人每月都会出席各组的会议至少一次，以便直接指导调查工作、澄清疑点，以及商讨处理一些复杂个案的策略。

2.10　本人亦会不时与属下人员举行公开研讨会，讨论一些与本署工作有关的概念、原则和观点。这些研讨会不仅可以促进本人与属下人员之间的了解，而且有助加强团队精神。借着这些研讨的机会，本署可以精益求精，订定划一的工作方法，同时改进运作程序。

保密规定

2.11　法例规定，本人及属下所有人员均须遵守保密条文，在执行职务时所得悉的全部资料须绝对保密。违反保密条文属刑事罪行，可判处罚款 50,000 元及监禁两年。

2.12　有些议员、社区领袖、市民和传媒不时会将投诉转介到本署，并希望本署把处理投诉个案的进展情况告诉他们。对于他们的支持，本署谨此衷心致谢。我们欢迎他们继续将投诉个案转介本署，但根据法例，本署不得与第三者讨论或披露任何投诉个案的资料或调查结果。除了以不披露涉案人士身分的方式公布调查报告外，本署不能亦不会答覆任何未获授权人士就个别投诉个案提出的查询。本署谨借此机会，向所有曾将投诉个案转介到本署的人致谢，并感谢他们能够体谅和尊重本署必须遵守保密条文的规定。

2.13　在处理投诉个案时，本署会向有关机构索取投诉人的个人资料，亦会将投诉人向本署提供的文件复印和交给有关机构参考。但在展开各项查讯工作之前，本署会先取得投诉人的同意。

2.14　保密条文是申诉专员制度的基石。本署人员在执行职务时，均会严格遵守。保密条文旨在使任何人士或机构可毫无保留地向本署提供资料，而无须担心因身分或有关资料被披露可能带来的种种后果。

申诉专员的酌情权

2.15　根据条例第 9 条，申诉专员有广泛的酌情权，决定是否展开、继续或中止某项调查。换句话说，倘若投诉事项微不足道、琐屑无聊、无确实理据，又或非真诚作出，申诉专员可以决定不采取跟进行动。同样，倘若申诉专员认为投诉事项不属于行政失当事宜，亦可以决定不进行调查。这项酌情权让本人可以善用资源，为社会提供服务，而且防止有人滥用或误用投诉机制，详情可参阅**第五章**。

2.16　鉴于法例赋予申诉专员进行调查的法定自主权，申诉专员就投诉个案所作的决定是最终决定。任何人如对本人的决定感到不满意，可要求本署覆检其个案，或向法庭申请司法覆核。